



Commission des finances

11 mai 2023
Français
Original : anglais

Vingt-huitième session

Kingston, 5-7 juillet 2023

Point 10 de l'ordre du jour provisoire*

Formulation des règles, règlements et procédures applicables au partage équitable des avantages financiers et autres avantages économiques tirés des activités menées dans la Zone conformément au paragraphe 7 f) de la section 9 de l'annexe de l'Accord de 1994

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction

1. Lors de sa réunion à distance du 24 mai 2022 et de sa session en présentiel du 13 au 15 juillet 2022, la Commission des finances de l'Autorité internationale des fonds marins a poursuivi les discussions sur le partage équitable des avantages financiers et autres avantages économiques tirés des activités menées dans la Zone. La Commission a examiné le résumé du Secrétaire général sur les résultats des dernières réunions du Conseil et de l'Assemblée sur le rapport de la Commission ([ISBA/27/FC/2](#)).
2. Lors de la vingt-septième session de l'Autorité, qui s'est tenue du 18 juillet au 5 août 2022, le Conseil et l'Assemblée ont examiné le rapport de la Commission ([ISBA/27/A/8-ISBA/27/C/36](#)).
3. Le Conseil et l'Assemblée ont prié la Commission d'élaborer une proposition détaillée concernant la création d'un fonds pour la viabilité des fonds marins au lieu ou en complément d'une répartition directe des avantages pécuniaires tirés des activités menées dans la Zone, pour examen par l'Assemblée à sa vingt-huitième session. À cet égard, la Commission a décidé que ces questions devraient figurer dans son programme de travail pour le reste de l'année 2022 et pour 2023 et a demandé au Secrétariat d'élaborer des projets de texte pour la création d'un fonds pour la viabilité des fonds marins et de réaliser une étude sur les options envisageables pour la répartition des fonds reçus au titre du paragraphe 4 de l'article 82 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, pour appuyer ses travaux¹.

* [ISBA/28/FC/L.1](#).

¹ Un rapport sur les options de répartition au titre du paragraphe 4 de l'article 82 figure dans le document paru sous la cote [ISBA/28/FC/3](#).



4. En réponse à cette demande, le présent rapport fournit un projet de proposition concernant la création d'un fonds pour la viabilité des fonds marins, ainsi que des questions clés devant servir à orienter les débats de la Commission lors de sa réunion pendant la vingt-huitième session de l'Autorité. Il est fondé sur les résultats de l'étude technique n° 31 de l'Autorité publiée en mai 2022 sur le partage équitable des avantages financiers et autres avantages économiques tirés de l'exploitation minière des fonds marins, qui a été supervisée par la Commission, ainsi que sur les discussions menées jusqu'à présent au sein de la Commission, du Conseil et de l'Assemblée.

II. Projet de proposition concernant la création d'un fonds pour la viabilité des fonds marins

A. Contexte

5. Le patrimoine commun de l'humanité s'entend des espaces internationaux, supranationaux et mondiaux où se trouvent des ressources collectives. Il s'agit notamment des ressources naturelles partagées de la Terre, telles que la haute mer et la Zone, l'atmosphère, l'espace extra-atmosphérique et l'Antarctique.

6. Le monde entre dans l'ère de l'océan. L'océan apporte une valeur ajoutée de 1 500 milliards de dollars par an à l'ensemble de l'économie, et ce chiffre pourrait atteindre 3 000 milliards de dollars d'ici à 2030. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture estime que la seule production halieutique primaire emploie environ 58,5 millions de personnes dans le monde, dont environ 21 % de femmes. Environ 80 % du commerce mondial est transporté par voie maritime. L'océan jouera un rôle pivot dans les transitions que connaît actuellement le monde, comme l'accélération de la transition aux énergies renouvelables nécessaire à la réalisation des objectifs fixés dans l'Accord de Paris. La conservation et l'utilisation durable de l'océan et de ses ressources biologiques et non biologiques s'imposent sans doute encore plus maintenant qu'à l'époque de l'adoption de la Convention.

7. Le régime juridique établi par la Convention doit être pleinement mis en œuvre et articulé avec d'autres programmes internationaux. Il doit être doté de ressources suffisantes et offrir à tous les États parties la possibilité d'y participer et d'en bénéficier.

8. Selon les dispositions de la Convention, l'Autorité est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre juridique mondial en sa qualité de dépositaire d'un bien collectif mondial, la Zone et les ressources qui s'y trouvent. L'Autorité a pour mandat unique d'organiser et de contrôler les activités menées dans la Zone, notamment aux fins de l'administration des ressources qui s'y trouvent, pour le bien de l'humanité tout entière. Ce faisant, l'Autorité se doit d'assurer la protection du milieu marin contre les effets potentiellement néfastes que pourraient avoir les activités menées dans la Zone. À cette fin, l'Autorité doit non seulement réglementer les activités menées dans la Zone en adoptant l'approche de précaution et en s'appuyant sur les informations scientifiques les plus fiables dont on dispose, mais aussi favoriser et encourager la recherche scientifique marine dans la Zone et faciliter le transfert de techniques et de connaissances scientifiques vers les États en développement pour ce qui est des activités menées dans la Zone, de sorte que tous les États parties puissent en bénéficier.

9. Les politiques mondiales relatives à l'océan deviennent toujours plus complexes, du fait de l'émergence de nouveaux instruments et programmes de développement dans différents secteurs. En 2022, par exemple, l'Organisation

mondiale du Commerce a adopté l'Accord sur les subventions à la pêche en vue d'interdire les subventions néfastes accordées à la pêche et l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement a adopté une résolution visant à élaborer un accord international juridiquement contraignant pour lutter contre la pollution plastique. En 2023, un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale a été finalisé. Le nouvel accord reconnaît et complète le mandat et le travail de l'Autorité établis dans le cadre de la Convention et de l'Accord de 1994.

10. C'est uniquement par une gouvernance efficace de l'océan que pourront être mis en œuvre divers accords multilatéraux relatifs à l'environnement qui portent sur les changements climatiques, la sécurité alimentaire (par exemple, la pêche), la pollution et la biodiversité, entre autres. Par exemple, les parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques avaient reconnu qu'il importait de mieux faire comprendre le rôle de l'océan dans la lutte contre les changements climatiques, ce qui avait donné lieu au dialogue sur les océans et les changements climatiques en 2022. La même année, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement avait souligné l'impact spécifique des plastiques marins ainsi que l'importance de la coopération internationale, de la coordination et de la complémentarité entre les instruments internationaux, y compris la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Ces nouveaux éléments offrent d'autres possibilités de mobiliser des actions mondiales en faveur d'une gouvernance efficace de l'océan, compte tenu de la demande et des intérêts croissants en faveur d'une approche multilatérale cohérente de la gestion de l'océan.

11. Bien que de nombreuses initiatives liées à la gestion durable de l'océan soient entreprises et appuyées par diverses organisations, il est souvent nécessaire de faire preuve de plus de cohérence et de coordination au niveau institutionnel pour mettre en place une collaboration intersectorielle efficace et faire un usage optimal des ressources.

12. Il conviendrait d'améliorer la cohérence entre les programmes mondiaux relatifs à l'océan et de mieux coordonner les mandats des organisations internationales compétentes afin de pouvoir créer davantage de synergies entre mandats et activités, compte tenu des résultats de la recherche scientifique, de veiller à ce que les résultats répondent aux lacunes et aux besoins recensés dans les cadres et les programmes internationaux ainsi que de tirer parti des économies d'échelle. Cela renforcerait la capacité des pays à participer et à contribuer à la réalisation de divers objectifs mondiaux, et permettrait ainsi à tout le monde de bénéficier de la protection et de l'utilisation durable de l'océan et des ressources qu'il renferme.

13. Les efforts conjugués, notamment au niveau financier, se révéleraient plus efficaces et plus avantageux s'ils reposaient sur un cadre institutionnel existant, ancré dans la Convention et assorti d'un cadre juridique et de gouvernance bien établi, élaboré par diverses parties prenantes selon une approche multilatérale.

14. L'Autorité a accumulé près de 30 ans d'expérience dans l'élaboration d'un cadre multilatéral de réglementation des activités dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale, la promotion de la recherche scientifique et le développement des capacités, ainsi que l'élaboration de normes et de directives relatives à la gestion durable de la Zone en vue de partager équitablement tous les avantages financiers et autres avantages économiques. Ses initiatives, ses données, ses outils et ses meilleures pratiques constituent des composantes essentielles pour garantir une approche cohérente de la conservation et de l'utilisation durable des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, tout en évitant les doubles emplois.

15. La stabilité et la prévisibilité des ressources financières, combinées à un programme financier clair, servent à définir les incitations et les priorités en matière de recherche scientifique et de développement des capacités. Actuellement, les fonds réservés à la conservation et à l'utilisation durable des océans, en particulier dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale, sont insuffisants et fragmentés.

16. Le fonds pour la viabilité des fonds marins pourrait contribuer à surmonter les difficultés et à faire advenir les possibilités décrites ci-dessus ainsi qu'à fournir un financement quantitatif et qualitatif aux fins de la conservation et de l'utilisation durable de l'océan. En visant l'équilibre entre la protection de l'environnement et le développement des biens collectifs mondiaux, le fonds serait plus conforme à l'approche de précaution qu'à la simple répartition des avantages financiers nets tirés des activités menées dans la Zone.

B. Portée

17. Le fonds pour la viabilité des fonds marins serait consacré à la conservation et à l'utilisation durable de l'océan, en particulier des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, dans l'intérêt de l'humanité tout entière. Il serait alimenté par des versements effectués au titre des activités menées dans la Zone. Il pourrait se substituer à une répartition directe des avantages pécuniaires tirés des activités menées dans la Zone ou exister en complément de ce système. Son principal objectif serait de fournir des ressources financières aux pays en développement membres de l'Autorité pour leur permettre de participer et de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des instruments pertinents dans le cadre de la Convention. Plus précisément, et comme l'a déjà proposé la Commission, le fonds pourrait également soutenir la création et la consolidation de centres régionaux et sous-régionaux de recherche scientifique et technique marine, comme prévu aux articles 276 et 277 de la Convention.

18. Les initiatives soutenues par le fonds pour la viabilité des fonds marins devront s'aligner sur le plan stratégique et les autres documents programmatiques adoptés par les membres de l'Autorité. Ces initiatives s'appuieront sur les partenariats, les travaux techniques, les programmes et les données existants de l'Autorité. L'Autorité pourrait exploiter les résultats obtenus dans des domaines transversaux, tels que le développement des capacités et la production et la mise en commun de connaissances, pour favoriser le développement et la durabilité des avantages tirés des initiatives bénéficiant de l'appui du fonds.

19. Le Plan d'action de l'Autorité à l'appui de la Décennie des Nations Unies pour les sciences océaniques au service du développement durable (ISBA/26/A/4) et sa stratégie pour le renforcement des capacités (ISBA/27/A/5) fournissent des cadres cohérents et intégrés permettant non seulement aux membres et aux parties prenantes de l'Autorité, mais aussi aux autres parties prenantes opérant dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale, de contribuer à l'amélioration de la base scientifique et de la capacité des États en développement d'assurer une gouvernance durable de l'océan. De nombreuses initiatives rattachées à ces cadres, telles que l'Initiative pour la connaissance durable des fonds marins, ont permis de mettre au point de nouveaux outils d'évaluation de la biodiversité, de former des experts dans les pays en développement et de mettre en commun les données environnementales recueillies dans les grands fonds marins, dont l'accès est souvent limité par les contraintes scientifiques et financières. Ces initiatives ont également contribué à des initiatives essentielles de l'Autorité, telles que l'élaboration de plans régionaux de gestion de l'environnement.

20. En réponse à la demande croissante à l'échelle mondiale et aux requêtes formulées par le Conseil concernant le renforcement des connaissances et des capacités scientifiques pour ce qui est de la haute mer, le fonds peut servir de courroie de financement pour intensifier les activités visant à obtenir un large éventail d'avantages à plus grande échelle dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale, à l'appui d'une bonne mise en œuvre de la Convention.

21. Dans un premier temps, le fonds sera axé sur la recherche scientifique et le développement des capacités. Concernant la recherche scientifique, le fonds pourrait soutenir des activités mondiales liées à la gestion durable des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, telles que le renforcement du réseau et des capacités en matière de données et de sciences océaniques, des outils de gestion par zone, et le soutien aux investissements nationaux et régionaux pour faire progresser la recherche scientifique et les données marines, y compris les centres de recherche dans différentes régions. Le fonds soutiendrait également la mise en place et le renforcement des capacités institutionnelles des pays en développement, par exemple par la formulation de législation nationale, l'initiation à l'océan, la création de pôles technologiques, la production et l'utilisation d'informations et de données scientifiques, ainsi que la réaffectation de capitaux sous forme de subventions, de technologies, d'infrastructures et d'expertise, entre autres. Toutes les propositions seraient examinées au regard des politiques et des critères régissant la détermination des coûts marginaux tels que définis par le fonds.

22. Le fonds serait conçu de sorte à venir s'ajouter aux autres fonds existants plutôt que de s'y substituer. Toutefois, il se distinguerait des autres sources de financement en ce qu'il serait : a) ancré dans le système multilatéral de gouvernance de l'océan ; b) indépendant des objectifs et des priorités des donateurs ; c) consacré à la gestion durable des zones ne relevant pas de la juridiction nationale ; d) associé à un niveau de financement plus prévisible, qui ne reposerait pas sur des annonces de contribution ; e) conjugué à un ensemble d'instruments financiers de nature différente à l'appui de la réalisation des objectifs, tels que des subventions et des garanties.

C. Gestion financière

23. La Convention (Partie XI, art. 171 à 173) et les règles de gestion financière de l'Autorité régissent déjà la gestion des paiements découlant des activités menées dans la Zone (ce que l'on entend à l'article 171 par « les recettes que perçoit l'Autorité, en application de l'article 13 de l'annexe III, au titre des activités menées dans la Zone »). Tous ces paiements font partie des « ressources financières de l'Autorité », au même titre que les contributions des membres et les autres sources de revenus énumérées à l'article 171. Toutes les ressources financières de l'Autorité sont gérées et administrées conformément aux règles de gestion financière et il n'y a pas lieu d'élaborer d'autres règles pour allouer une partie de ces ressources au fonds.

24. Les ressources financières de l'Autorité doivent être allouées dans le strict respect de l'article 173 et des règles de gestion financière. Les ressources financières de l'Autorité servent d'abord à régler les dépenses d'administration. Une fois celles-ci acquittées, le reliquat des ressources doit être alloué aux fins d'un partage équitable conformément à l'article 140 (c'est-à-dire à la répartition ou au fonds pour la viabilité des fonds marins) et au fonds de compensation qui doit être établi en application du paragraphe 10 de l'article 151 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer².

² Voir le paragraphe 2 de l'article 173 lu conjointement avec le paragraphe 2 de la Section 7 de l'Accord de 1994.

25. Dès lors, durant la phase initiale des activités d'exploitation, lorsque les recettes de l'Autorité seront probablement relativement faibles et qu'elles proviendront d'un petit nombre de contractants, les recettes seront utilisées pour remplacer progressivement les contributions des membres servant à financer le budget d'administration de l'Autorité. Il n'est pas possible d'allouer des ressources de l'Autorité au fonds pour la viabilité des fonds marins ou au fonds d'assistance économique tant que les recettes générées par les activités menées dans la Zone n'excèdent pas le montant du budget d'administration. Selon un rapport distinct établi pour la Commission (ISBA/28/FC/2), le budget d'administration devrait atteindre 35 millions de dollars d'ici à 2030.

26. Ce n'est qu'une fois que les recettes générées par les activités menées dans la Zone dépassent le montant nécessaire au financement du budget d'administration que l'Autorité doit déterminer quelle part des recettes, déduction faite du montant alloué au budget d'administration, doit être affectée à la répartition ou au fonds pour la viabilité des fonds marins, ainsi qu'au fonds de compensation qui doit être créé au titre du paragraphe 10 de l'article 151. Ainsi, même si l'exploitation commerciale devait commencer dès 2025, l'Autorité aurait encore plusieurs années pour réfléchir à l'affectation des recettes.

27. Il convient en outre de noter que différents organes de l'Autorité participeront à la prise de ces décisions, comme le prévoit déjà la Convention. C'est au Conseil qu'il incombe de fixer le montant des recettes disponibles à allouer au fonds d'assistance économique, sur recommandation de la Commission. Les décisions relatives à la structure et à l'utilisation du fonds d'assistance économique sont prises par l'Assemblée sur recommandation du Conseil, compte tenu de l'avis de la Commission de planification économique. Les décisions relatives à la répartition équitable, y compris la détermination du montant des recettes disponibles à allouer à la répartition ou à un fonds pour la viabilité des fonds marins, sont prises par l'Assemblée sur recommandation du Conseil, compte tenu (dans les deux cas) de la recommandation de la Commission.

D. Gouvernance

28. Il est suggéré que le fonds pour la viabilité des fonds marins soit chapeauté par la structure de gouvernance de l'Autorité durant la phase initiale de ses opérations du moins, plutôt que soit créée une nouvelle entité. Il faudrait néanmoins que l'Autorité élabore un ensemble de règles de fonctionnement. Cela tient à deux raisons principales. Premièrement, ce *modus operandi* concorde avec l'approche évolutive de la création et du fonctionnement des organes et des organes subsidiaires de l'Autorité, telle qu'elle est définie dans l'Accord de 1994. Deuxièmement, compte tenu du fait que le fonds ne sera probablement pas opérationnel avant 2030 et que son financement reste incertain, cette approche représente le moyen le plus rationnel de le mettre sur pied.

29. En s'appuyant sur les structures et procédures existantes, quatre organes fonctionnels seraient responsables de la gouvernance du fonds pour la viabilité des fonds marins durant la phase initiale de ses activités. Tout d'abord, la Commission servirait d'organe de gestion et s'emploierait à superviser la politique générale, à approuver les décisions importantes et à servir d'arbitre en cas de différend. Chaque année, la Commission ferait rapport au Conseil et à l'Assemblée sur les progrès accomplis. Deuxièmement, la Commission juridique et technique ferait office de conseil d'orientation scientifique auprès de l'organe de gestion, en charge des questions scientifiques et de la formulation d'avis spécialisés sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du fonds. Troisièmement, un mécanisme d'audit de

performance, composé d'experts externes exerçant de façon ponctuelle, serait mis en place afin de procéder à un audit de performance et de rendre compte directement à l'Assemblée. Enfin, le Secrétariat agirait comme bureau exécutif chargé de l'administration pratique du fonds, au service des travaux de l'organe de gestion et du conseil d'orientation scientifique et à l'appui du fonctionnement courant, conformément aux objectifs programmatiques circonscrits dans les cadres stratégiques pertinents.

30. Au fil du temps, on pourrait s'attendre à ce que le fonds connaissent une évolution dans sa structure institutionnelle et le type de produits financiers qu'il gère ainsi que des changements dans le niveau de participation au sein de sa structure de gouvernance. Il est possible en outre que soient adoptées de nouvelles approches axées sur la performance en cas de plus grande disponibilité des ressources ou que le type d'initiatives appuyées par le fonds évolue une fois que les pays en développement comptent avec des capacités supplémentaires dans les domaines relatifs aux zones ne relevant pas de la juridiction nationale. Le rythme d'évolution dépendra du rythme des activités menées dans la Zone, des projections quant au montant des recettes alimentant le fonds et de la complexité de l'administration du fonds qui en découlera.

III. Questions devant servir à orienter le débat

31. Pour faciliter les débats, la Commission est invitée à examiner la liste non exhaustive des questions d'orientation énumérées ci-après :

a) Le fonds pour la viabilité des fonds marins doit-il porter uniquement sur l'océan ou contribuer également à surmonter les difficultés liées à d'autres biens collectifs mondiaux ?

b) Le fonds pour la viabilité des fonds marins doit-il se limiter à la conservation et à l'utilisation durable de la Zone, ou doit-il également couvrir la haute mer et, à la demande des États parties, les espaces relevant de la juridiction nationale ?

c) Le fonds pour la viabilité des fonds marins devrait-il prendre en considération les propositions soumises par des parties tierces autres que les membres de l'Autorité ?

d) La priorité initiale du fonds pour la viabilité des fonds marins devrait-elle être de renforcer les capacités nationales des membres de l'Autorité sur les questions relatives à l'océan ?

e) Quels seraient, s'agissant du fonds pour la viabilité des fonds marins, les éléments principaux d'une définition idoine des coûts marginaux, qui garantirait l'effet d'addition des investissements et éviterait tout effet d'éviction ?

f) La Commission des finances approuve-t-elle l'approche évolutive appliquée au fonctionnement du fonds pour la viabilité des fonds marins, en utilisant au mieux les organes existants tels que la Commission des finances et la Commission juridique et technique ?

g) Y a-t-il des domaines dans lesquels le Comité souhaiterait que le Secrétariat entreprenne une étude plus approfondie ?